



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, Veinticinco (25) de Junio de dos mil quince (2015)

REFERENCIA : ACCIÓN DE TUTELA  
DEMANDANTE : PERSONERIA MUNICIPAL DE TUNJA  
DEMANDADOS : NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y  
TERRITORIO – FONDO NACIONAL DE VIVIENDA  
- UNIDAD DE ATENCION Y REPARACION  
INTEGRAL DE VICTIMAS - DEPARTAMENTO  
PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL.  
RADICACIÓN : 2015-0097

### I. LA ACCIÓN

Se pronuncia el Despacho acerca de la acción de tutela formulada por la Personería Municipal de Tunja contra **LA NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO – FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – UNIDAD DE ATENCION Y REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS y DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL** donde aduce la violación de los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad y al debido proceso de la población víctima del desplazamiento forzado que reside en la ciudad de Tunja.

### II. ANTECEDENTES

#### 1. Pretensiones

#### 2. Fundamentos fácticos de la Tutela.

Refiere que en el año 2013 el Ministerio de Vivienda aprobó el proyecto de vivienda Antonia Santos, para el municipio de Tunja, tendiente a otorgar subsidio familiar del 100% de vivienda en especie, mediante la entrega de 792 unidades habitacionales, para la población vulnerable residente en la ciudad.

Agrega que mediante acta calendada el 21 de junio de 2013, FONVIVIENDA y el Municipio de Tunja, determinaron el porcentaje de adjudicación para el proyecto de vivienda Antonia Santos, así:

- Red Unidos 564 soluciones de vivienda correspondientes a un 71.21%.
- **Victima del Desplazamiento Forzado a causa del Conflicto Armado 150 soluciones de vivienda correspondientes a un 18.43%.**
- Damnificados de la Ola Invernal 78 unidades de vivienda correspondientes a un 9.84%.

Que el Departamento para la Prosperidad Social, profirió la Resolución 0666 de 2012 (sic), por la cual se identificaron los potenciales beneficiarios de los subsidios, que fueron seleccionados utilizando las bases de datos certificada y remitida por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y de la Unidad de Atención y Reparación a la Víctimas del Conflicto Armado, para el caso

de Red Unidos y para Hogares Víctimas del Desplazamiento Forzado, respectivamente, debería efectuarse con corte a febrero de 2013.

Que los listados fueron publicados en la Alcaldía de Tunja desde el 26 de julio de 2013, de acuerdo a la convocatoria para presentar postulaciones, a través de la Resolución No. 454 de 2013 de FONVIVIENDA, sin embargo muchos de los hogares víctimas del desplazamiento forzado residentes en Tunja, no se encontraban incluidos.

Que el Municipio de Tunja en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y del Plan Municipal de Atención a Víctimas desde el año 2012 ha venido adelantando una caracterización de la población víctima que reside en la ciudad y se evidenció que los hogares incluidos en la Resolución 0666 de 2012 (sic), no coincidían con los reconocidos en la caracterización.

Añade que mediante Resolución 454 de 2013, el Ministerio de Vivienda ordenó la postulación de hogares ante COMFABOY, quien abrió convocatorias el día 26 de julio de 2013, sin embargo de los 150 cupos que se habían destinado para las Víctimas de Desplazamiento solo se postularon 51, postulación que igualmente estaba limitada para los hogares incluidos en los listados de focalización determinados por el DPS, enviados a COMFABOY, lo que impidió que un número considerable de hogares víctimas del conflicto armado por desplazamiento con corte a 2013, no se les tramitara por no estar incluidos en la Resolución 0666 de 2013, y es así como el municipio de Tunja en el año 2013, solicitó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reconsiderar los listados de este grupo, porque evidenció que en el municipio se encontraban residiendo víctimas del conflicto armado que tenían la necesidad de vivienda, pero que no estaban relacionados en los listados de focalización.

Que las víctimas del conflicto armado con asesoramiento y acompañamiento de la Personería Municipal, efectuaron solicitudes con fecha 13 de agosto y 20 de agosto de 2013, para la modificación de los listados.

Que el día 27 de abril de 2015, por convocatoria de la Alcaldía, se celebró una reunión con los respectivos delegados, en donde se acordó:

- Enviar por parte de la Alcaldía de Tunja la caracterización de la población Víctima de Desplazamiento Forzado que reside en la ciudad de Tunja, a la Unidad de Víctimas con sede en la ciudad de Tunja, para depurar y filtrar los listados, compromiso que fue cumplido.
- La Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas-UARIV, remitiría los resultados de la verificación, al Departamento de Prosperidad Social a fin de estudiar la posibilidad de tener en cuenta a estas familias, para adjudicarle la totalidad de las soluciones de vivienda que inicialmente se había dispuesto, es decir 150 cupos, de los cuales aún se encuentran sin asignar 99 subsidios, a la población en condición de desplazamiento. La unidad cumplió con el compromiso, sin embargo el DPS nunca resolvió nada sobre el particular.

Que el Ministerio de Vivienda el día 11 de mayo de 2015 dio respuesta a la solicitud, indicando que en una mesa interna realizada el 31 de enero de 2015, se decidió modificar los porcentajes de asignación de los grupos poblacionales por la

necesidad de completar los beneficiarios del proyecto de vivienda Antonia Santos, teniendo en cuenta que en las tres convocatorias realizadas para población víctima de desplazamiento no fue posible completar los cupos.

Por último señala que el pasado 26 de mayo, en el curso de una reunión se informó por parte del Ministerio de Vivienda que ya se había determinado cambiar el cupo del grupo poblacional y se procedería a programar el sorteo que está pendiente de realizar en el Proyecto Conjunto Residencial Antonia Santos, dirigido a Red Unidos.

### **3. Derechos Fundamentales Vulnerados:**

Afirma que la Acción de Tutela, es un mecanismo idóneo para garantizar los derechos fundamentales de las Víctimas del Conflicto Armado por Desplazamiento Forzado y en el presente caso se observa una vulneración flagrante de los derechos a la vivienda digna, a la igualdad y al debido proceso, que aunque se trate de un masivo desconocimiento de dichas prerrogativas fundamentales, por esta circunstancia no puede concluirse que se trate de derechos colectivos. Tesis que reafirmó la Corte Constitucional, en sede de revisión estableciendo que el amparo de tutela es una acción Constitucional idónea para la protección de los derechos fundamentales en materia de desplazados.

Que el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, establece el derecho a la vivienda Digna, imponiéndole al Estado la obligación de hacer efectivo este derecho y promover programas de interés social para el acceso al mismo, derecho que también se encuentra regulado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que lo consagra como el derecho e toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia, recurriendo a referentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional y a la legislación aplicable en materia de subsidio familiar de vivienda en especie (SFVE), ley 1537 de 2012.

También refiere como vulnerados los derecho al debido proceso y a la igualdad, al considerar que el primero debe aplicarse tanto en las actuaciones administrativas, como en las judiciales y que para el caso concreto se encuentra reglado en la Ley 1537 de 2012 y en el decreto 1921 de 2012, y las demás normas que lo reglamentan así como en los actos administrativos que con ocasión de la ejecución del proyecto de vivienda ha proferido el DPS y FONVIVIENDA, en cuanto al derecho a la igualdad se desconoce en la medida en que se está impidiendo el acceso de la población víctima del desplazamiento forzado a una prestación, por factores externos a la voluntad de tales hogares a pesar de la protección reforzada brindada, por las especiales condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran, razón por la cual son destinatarias de acciones afirmativas que pretenden brindar prerrogativas, con miras a disminuir las condiciones que los hacen manifiestamente más débiles, como es el caso de la prelación en la asignación de subsidios para acceder a una vivienda digna.

### **III. TRÁMITE PROCESAL.**

La solicitud de amparo constitucional fue presentada el 10 de junio de 2015 ante la Oficina Judicial de Tunja (fl. 20 vto), asignada por reparto y con pase al despacho para resolver sobre su admisión en la misma fecha (fl.126 y 127).

Mediante auto proferido el 11 de junio de 2015 y atendiendo las reglas de competencia establecidas en los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991 y las reglas de reparto contenidas en el artículo 1° del Decreto 1382 de 2000, se resolvió admitir la solicitud de tutela de la referencia, vincular a algunas entidades por considerar su interés directo en el proceso y decretar la práctica de algunas pruebas (fl. 128 y 129), igualmente se dispuso en esta fecha previo a resolver la solicitud de medida provisional realizada por la accionante (fl. 16) decretar la práctica de algunas pruebas (fl. 130 a 131) las cuales una vez allegadas, se dispuso mediante auto de fecha 17 de junio de 2015 negar la solicitud de medida provisional realizada por la Personería Municipal de Tunja (fl. 329 y 329 vto).

## **1. Contestación.**

### **1.1 MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (fls. 196 a 205 y 454 a 458), contesto la acción en los siguientes términos:**

La apoderada de esta entidad manifiesta que no es a ese Ministerio a quien le corresponde las funciones relacionadas con la asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social, pues solo es el ente encargado la política en materia habitacional, y no tiene funciones de inspección, vigilancia y control sobre la materia, por cuanto dicha función le corresponde a FONVIVIENDA, razón por la cual solicitó se desvincule totalmente de esta acción por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Agrega una vez referenciadas los objetivos y funciones del Ministerio de Vivienda señaladas en el decreto 3571 de 27 de septiembre de 2011 que éste es una entidad de fijación de políticas en materia habitacional. No obstante lo anterior, la ejecución directa de dichas políticas corresponde a otras entidades como es el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA -, concretamente la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social urbano para la población desplazada.

Que de conformidad con el Decreto 555 de 2003, la entidad encargada de atender de manera continua la postulación de hogares y asignar subsidios familiares de vivienda de interés social urbano, bajo las diferentes modalidades y de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional, es el fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA -, que tiene personería jurídica propia, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera.

**1.2 ASOCIACION DE DESPLAZADOS DE COLOMBIA –ASOPODESCOL- (fls. 213 a 214), dentro de su escrito de contestación procede a coadyuvar la presente acción, ratificando los hechos referenciados en la demanda principal y advirtiendo que muchos de los hogares inscritos ya no vivían en la ciudad de Tunja o a las que ya se les había asignado subsidio de tiempo atrás y otras familias residentes en Tunja que e no se encontraban en los listados.**

### **1.3 MUNICIPIO DE TUNJA (fls. 215 a 223)**

Se opuso a las pretensiones de la acción de tutela, como quiera que considera que ha cumplido a cabalidad con todas las obligaciones que le corresponde como lo es el de realizar las caracterizaciones a las víctimas de conflicto armado de la ciudad de Tunja.

Refiere que el competente para seleccionar los potenciales beneficiarios de las viviendas gratuitas es el DPS, por lo cual el municipio es ajeno a la selección de potenciales beneficiarios de la población desplazada, dado que el DPS es quien realiza la selección de los beneficiarios, teniendo en cuenta los requisitos y condiciones de focalización establecidos en el Decreto 1921 de 2012 modificado por el Decreto 2164 de 2013, para acceder al programa de vivienda gratuita, para lo cual el DPS deberá atender la información de los proyectos seleccionados que remita FONVIVIENDA y en atención a lo anterior existe una falta de legitimación en la causa por pasiva por parte del municipio de Tunja.

Para finalizar agrega que si la parte accionante considera afectados los derechos de la población desplazada cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, toda vez que no se invocó ni se demostró un perjuicio irremediable, lo que conlleva a los fenómenos jurídicos de carencia de objeto de la acción e improcedencia de la misma.

#### **1.4 CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE BOYACA (fls. 289 a 290)**

Manifiesta que COMFABOY atendiendo la Resolución 0454 del 26 de Julio de 2013 emitida por el Fondo Nacional de Vivienda convocó a los hogares potencialmente beneficiarios contenidos en la Resolución No 666 de julio de 2013, expedida por el DPS.

Que de acuerdo con los procedimientos establecidos en el contrato de encargo de gestión No 241 del 20 de marzo de 2012 y Otrosí de 26 octubre de 2012, celebrado entre FONVIVIENDA y la unión temporal de Cajas de Compensación Familiar para el subsidio de vivienda de Interés social CAVIS-UT, se recibieron por parte de COMFABOY 1498 postulaciones para el proyecto Conjunto Residencial Antonia Santos.

Que las condiciones y criterios para la convocatoria, evaluación y selección de beneficiarios del subsidio, es definido por el Ministerio de Vivienda-FONVIVIENDA-, no por COMFABOY quien únicamente actúa en virtud de la Ley como simple operador para efectos de recibir las postulaciones. Las Cajas de Compensación Familiar, realizan la consolidación de la información entregada por los hogares que es capturada por CAVIS-UT y remitida al fondo Nacional de Vivienda, quien es la entidad que recibe la información y realiza la validación, cruce y calificación de los hogares postulados, garantizando que cumplan con los requisitos de postulación, por ello considera no ha vulnerado derecho fundamental.

#### **1.5 ASOCIACION DE DESPLAZADOS DE BOYACA – ADEBOY - (fls. 297 a 304)**

Manifiesta que coadyuva la presente acción y señala que el DPS, en consideración a la Ley de víctimas 1448 del 2011 y sus decretos reglamentarios, no ha sido operativa y diligente en la caracterización y focalización de la población

victima en el territorio nacional, menos aún, en lo que respecta al municipio de Tunja.

Que de la composición poblacional que fueron tomadas por las tres instituciones (ANSPE, UNIDAD DE VICTIMAS y FONVIVIENDA), estas fueron totalmente erradas y no correspondían a la realidad de la población víctimas radicadas en la ciudad de Tunja, ya que dichas instituciones nunca cumplieron como SNARIV en mantener una base de datos unificada, eficiente y eficaz para la caracterización y focalización de la población víctima del conflicto armado interno.

Agrega que no se entiende como en la Resolución 666 de 2013, se estableció como fecha de corte el año 2013; según la base de datos de estas entidades, jamás salieron personas en el municipio de Tunja, situación que se ve reflejada en las tres (3) convocatorias 2013, 2014 y 2015, además las entidades encargadas siguieron sacando los mismos listados durante estas convocatorias, viéndose impedida y doblemente afectada la población víctima en postularse a este programa de 100.000 viviendas de interés prioritario y por el contrario **la base que se tuvo en cuenta fueron de los años 2004 a 2007.**

Que la población víctima del conflicto armado interno de acuerdo a la Ley de víctimas 1448 de 2011, para los programas de vivienda, no está sujeta a que deban de pertenecer a un programa en específico para que el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal puedan gestionar soluciones de vivienda.

#### **1.6 DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL -DPS- (fls. 354 a 304)**

En su escrito de contestación refiere que el programa de 100 mil viviendas gratis del gobierno nacional, nace como respuesta a la realidad de miles de hogares que viven en situación de extrema pobreza y, por lo tanto no les es posible acceder a un crédito para obtener su vivienda haciendo uso de los mecanismos tradicionales que ofrece el mercado.

Señala que el programa pretende entregar 100 mil viviendas, en un plazo de dos años, dando prioridad a las familias desplazadas, a las que hacen parte de la Red Unidos y a los sectores más vulnerables. También un porcentaje de viviendas en cada proyecto será destinado a los hogares afectados por los desastres naturales o que habiten en zonas de alto riesgo no mitigable.

Que la Ley 1537 de 2012, señala las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la participación del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés prioritario destinados a las familias de escasos recursos, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda.

Que la metodología para la focalización, identificación y selección de los hogares potencialmente beneficiarios del subsidio familiar de vivienda del 100% en especie, así como los criterios para la asignación y legalización del referido subsidio en el marco del programa de vivienda gratuita dirigido a los hogares de que trata el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, se encuentra reglamentado en el decreto 1921 de 17 de septiembre de 2012 artículos 5, 6, 7 y 9.

### **1.7 FONDO NACIONAL DE VIVIENDA- FONVIVIENDA- (fls. 373 a 374, 463 a 475 y 476-477)**

En su escrito de contestación de la acción solicita no acceder a las pretensiones de la parte accionante por cuanto FONVIVIENDA dentro del ámbito de sus competencias y de acuerdo a las reglamentaciones establecidas, viene realizando todas las actuaciones necesarias para garantizar el beneficio habitacional a los hogares en situación de desplazamiento, como prueba de ello está el oficio radicado 2015EE0017675 dirigido al DPS en el cual se modifica la composición poblacional para el programa de vivienda gratuita, lo que hace en asocio con la Alcaldía del Municipio de Tunja, así mismo el listado de cumple requisitos de vivienda gratuita. Anexa copia del citado documento.

En escrito posterior y en complemento de lo anterior aduce que FONVIVIENDA siempre ha tenido la disposición de beneficiar a la Población Desplazada y en general a todos aquellos grupos poblacionales potencialmente beneficiarios de un Subsidio Familiar de Vivienda, siempre y cuando los mismos una vez postulados cumplan con los requisitos exigidos por las normas que rigen estos subsidios.

Que las políticas en materia de vivienda son establecidas por el Gobierno nacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA es un ejecutor de éstas políticas, sin embargo, la capacidad presupuestal y las condiciones de cada una de las convocatorias son las que determinan esencialmente el número de beneficiarios que pueda tener cada convocatoria en particular.

Refiere que el DPS y no FONVIVIENDA realiza la selección de los potenciales beneficiarios del SFVE teniendo en cuenta los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización que se determinen, teniendo en cuenta que se verificará que se encuentren en el RED UNIDOS y posteriormente en el SISBEN III.

Que el DPS, envía el listado que contenga la relación de los hogares potencialmente beneficiarios para cada proyecto de vivienda registrando el 150% de número de hogares definidos para cada grupo de población. FONVIVIENDA dará apertura de la convocatoria para postulación de dichos hogares, posteriormente los verifica y devuelve el listado de los que cumplen requisitos al DPS, entidad que selecciona los beneficiarios de acuerdo a los criterios de priorización y en caso que los hogares excedan el número de viviendas disponibles por proyecto, se realizará el sorteo, conforme a los mecanismos que defina el DPS, FONVIVIENDA expedirá el acto administrativo de asignación del SFVE a los beneficiarios señalados en la Resolución emitida por el DPS, quienes accederán al programa de vivienda gratuita.

### **1.7 ECOVIVIENDA – EMPRESA CONSTRUCTORA DE VIVIENDA DE TUNJA (fls. 386 a 401)**

Solicita se declare la improcedencia de la presente acción toda vez que el municipio de Tunja y ECOVIVIENDA no han vulnerado los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad y al debido proceso de las víctimas del conflicto armado por desplazamiento forzado, que integran los hogares residentes en la ciudad de Tunja.

Señala que en el presente caso existe una falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto la caracterización de los integrantes de la población víctima de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado debe ser regulada y tenida en cuenta por la UNAV, DPS, UARIV y FONVIVIENDA, toda vez que estos entes son responsables de la inscripción, postulación, selección y asignación de los subsidios de vivienda en especie 100% de conformidad con la Ley 1537 de 2012, los Decretos 1920 y 1921 de 2012 y la Ley 1448 de 2011, para el proyecto de vivienda de interés prioritario de la ciudad de Tunja – Conjunto residencial “Antonia Santos”-.

Que el contenido de la Resolución 666 de 2013, es de responsabilidad exclusiva del DPS, ya que es quien conforma la base de datos para el programa de viviendas gratis del Gobierno Nacional – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la consolidación e información de la composición poblacional dentro de los proyectos de vivienda potencialmente beneficiarios.

Sostiene que la acción de tutela también se torna improcedente por cuanto se debe demostrar que existe una clara vulneración e individualización de las víctimas de conflicto armado por desplazamiento forzado en la ciudad de Tunja, caso en el cual, no se encuentra un criterio probatorio que demuestre un interés particular e individual, especialmente de este grupo poblacional en mención, por lo cual no existe una vulneración a derecho fundamental alguno, aunado a lo anterior no se demuestra de forma clara y específica, la acreditación de un perjuicio irremediable.

Afirma que el municipio de Tunja a través de ECOVIVIENDA participó únicamente prestando acompañamiento para el desarrollo del mencionado proceso, siendo el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el DPS los que surtieron el referido trámite de selección, en la Resolución No 346 del 18 de febrero de 2014 proferida por el DPS por la cual se fijó el listado definitivo de los hogares beneficiarios del SFVE, por sorteo para el proyecto Antonia Santos.

Que para ser beneficiario del subsidio familiar de vivienda debe tenerse en cuenta el Registro Único de Población Desplazada- RUPD- requisito indispensable para la adquisición de vivienda gratis que auspicia el Gobierno Nacional a través especialmente del DPS el cual asume el compromiso de fomentar las políticas de inclusión social de población víctima del desplazamiento forzado.

### **1.8 AGENCIA NACIONAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EXTREMA (fls. 446 a 449)**

Considera dentro de su respuesta a la presente acción de Tutela que no se vulneraron los derechos fundamentales alegados por el accionante toda vez que la estrategia de superación de la pobreza extrema – Red Unidos – consiste en el acompañamiento familiar y comunitario a 1.500.000 hogares en condición de pobreza extrema, con el propósito de que puedan superar su situación de pobreza y exclusión, misión que cumple la ANSPE a través de operadores sociales contratados por la entidad, quienes a través de los Cogestores Sociales, contratados directamente por tales operadores, realizan visitas personalizadas únicamente a estos hogares en condición de pobreza extrema y que están vinculados a la estrategia.

Que la focalización de estos 1.500.000 hogares se realizó previamente a partir de la base de datos certificada del SISBEN entregada por el Departamento Nacional de Planeación, priorizando la población en situación de desplazamiento registrada en el Registro Único de Víctimas – RUV- enviada por la UARIV y en la población damnificada por la Ola Invernal registrada en la base RED UNIDOS, al tenor de los lineamientos dispuestos en el documento CONPES Social 100 de 2006.

Que la ANSPE como coordinadora de la Estrategia de Superación de la Pobreza extrema – Red Unidos- se encarga de la intermediación entre estos hogares en situación de pobreza extrema y las entidades públicas de orden nacional y territorial que tienen ofertas de programas y/o proyectos que les aplican a los servicios sociales del Estado, es decir directamente la ANSPE no es responsable de la ejecución de ningún programa ni tiene injerencia en el otorgamiento de subsidios.

En este orden de ideas considera que no es la entidad competente para seleccionar los hogares potencialmente beneficiarios del SFVE, ni muchos menos, de su construcción, transferencia, entrega y/o legalización, en tal medida considera que no está legitimada en la causa por pasiva.

## **2.- Acervo Probatorio:**

Dentro del expediente reposan los siguientes documentos:

1. Copia del acta de 21 de junio de 2013, suscrita por un representante del Municipio de Tunja y por el profesional especializado de la subdirección de subsidio familia de FONVIVIENDA, documento que demuestra cómo se efectuó la composición porcentual en el proyecto de vivienda Antonia Santos (fls. 21 a 22).
2. Copia de la Resolución 0666 de 22 de julio de 2013, emitida por el DPS por la cual se identificaron los potenciales beneficiarios de los subsidios (fl. 23 a 24 y 406 a 409).
3. Copia de la Resolución No. 0454 de 26 de julio de 2013, por la cual ordenó la postulación de hogares ante la Caja de Compensación Familiar de Boyacá - COMFABOY, el 29 de Julio de 2013, abrió la convocatoria para el caso de Víctimas de Desplazamiento Forzado (fls. 25 a 27).
4. Copia de la Resolución 531 de 16 de agosto de 2013 por la cual se amplía la fecha de cierre de la convocatoria para la postulación de hogares al subsidio familiar de Vivienda (fls. 28 a 29).
5. Copia de la Resolución 1094 de 06 de noviembre de 2013, por la cual se fija el listado definitivo de hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie, emitida por el DPS (fls. 31 a 33).
6. Copia del derecho de petición de fecha 5 de febrero de 2014 suscrito por representantes de las organizaciones de víctimas, en donde allegan copia del listado de desplazados que no cuentan con vivienda (fls. 34 a 41)
7. Caracterización en medio magnético de la población víctima del conflicto armado efectuada por el Municipio de Tunja (cd fl 42).
8. Copia de la Resolución 00346 de 18 de febrero de 2014, por la cual se fija el listado definitivo de beneficiarios del subsidio familiar en especie por sorteo para el proyecto Conjunto Residencial Antonia Santos de Tunja (fl. 44 y cd 45).
9. Copia del derecho de petición calendado 13 de Agosto de 2013, en donde los

- representantes de las víctimas del conflicto armado solicitan al Ministerio de Vivienda la modificación de los listados (fl. 46).
10. Copia del Derecho de petición calendado 20 de Agosto de 2013, en donde se solicita la modificación de los listados (47 a 51).
  11. Copia del derecho de petición de fecha 20 de agosto de 2013, por medio del cual se solicita a la UARV la rectificación de los listados de la población desplazada por la violencia que habita la ciudad de Tunja (fls. 52 a 59)
  12. Copia de las Resoluciones 577 de 21 de marzo de 2014, que convoca para una nueva postulación de hogares al subsidio familiar en especie (fls. 60 a 64).
  13. Copia del listado de inscritos a la convocatoria efectuada en el año 2014 (fl. 65 a 66).
  14. Copia del oficio 120-7-801 calendado 11 de abril de 2014 de ECOVIVIENDA en donde responde un requerimiento de la Personería, hace un recuento del proceso que se surtió, e indica que el municipio no tiene la posibilidad de modificar los listados de potenciales beneficiarios (fls. 67 a 69).
  14. Copia del acta de la mesa municipal de Participación de Tunja sesión extraordinaria celebrada el 29 de mayo de 2014, en donde fueron convocados delegados del Ministerio de Vivienda, de Fonvivienda, del DPS, de la UARIV fls. 70 a 81).
  15. Copia del oficio fechado 27 de agosto de 2014, del Ministerio de Vivienda en donde informa nuevamente el proceso adelantado, igualmente que no es posible modificar los listados (fl. 82 a 85).
  16. Copia de la Resolución No. 066 del 26 de enero de 2015, por la cual se fija la tercera convocatoria para Tunja, para la postulación de hogares al SFVE cuyo componente son desplazado y unidos (fls 86 a 89).
  17. Copia de la respuesta dada por el Ministerio de Vivienda a un derecho de petición, calendado el 11 de mayo de 2015, presentado por representantes de las mesas municipal de víctimas (fls. 90 a 97).
  18. Copia del acta No 01 de reunión celebrada el 27 de abril de 2015 con representantes del DPS Regional Tunja, Anspe - Red unidos Tunja, de la UARIV, en donde el delegado del Ministerio solicitó se envié la base de datos o caracterización que tiene el Municipio de Tunja para que el DPS haga el filtro de los listados (fls. 98 a 103, 234 a 239, 316 a 319 y 424 a 427).
  19. Copia del oficio OF. PDH-1259 de fecha 20 de mayo de 2015 por medio del cual se hace seguimiento de los compromisos adquiridos en la reunión de 27 de abril de 2015 (fls. 104).
  20. Copia de la respuesta suministrada por el la UARIV Tunja de fecha 22 de mayo de 2015, en donde informa que se envió el listado de población víctima del desplazamiento filtrado y cruzado (fl. 105)
  21. Copia del correo electrónico fechado 12 de mayo de 2015, en donde el director del grupo de retornos y reubicaciones envía las bases de datos cruzadas y filtradas (fl. 106).
  22. Copia del correo electrónico de 15 de mayo de 2015, en donde el municipio de Tunja entrega al Ministerio de Vivienda la caracterización de población victima al enlace municipal del DPS (fls. 107).
  23. Copia del acta No 02 de reunión celebrada el 26 de Mayo de 2015, en el Ministerio de Vivienda, en donde e informan que dispondrán de los cupos que no fueron asignados a población desplazada (fls. 108 a 111, 320 a 325 y 410 a 415).
  24. Informe presentado a través de oficio SM-384/2015 del 16 de junio de 2015, suscrito por la secretaria de la Mujer, Equidad de Género y Desarrollo Social, por medio del cual se da respuesta al requerimiento

- realizado por éste despacho (fls 224 a 227).
25. Oficio No SM- 384/2015 de fecha 16 de junio de 2015 (fls. 228 a 233)
  26. Constancia de envío por correo electrónico por parte del municipio de Tunja a la Personería Municipal de Tunja de la base de datos de la caracterización de la población víctima radicada en el municipio de Tunja. (fl. 240)
  27. Constancia de envío por correo electrónico por parte del municipio de Tunja al Subdirector del Subsidio Familiar de Vivienda (fls. 241)
  28. Copia de la respuesta remitida por el municipio de Tunja a los integrantes de la mesa de participación de víctimas (fls. 242 a 243).
  29. Copia de la petición dirigida por el municipio de Tunja al DPS el día 1 de agosto de 2013 con el fin de que se incluyera familias del conflicto armado en el proyecto 100.000 viviendas gratis en el municipio de Tunja (fl. 244 a 425)
  30. Copia del derecho de petición dirigido por el municipio de Tunja al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de fecha 1 de agosto de 2013 con el fin de que se incluyera familias del conflicto armado en el proyecto 100.000 viviendas gratis en el municipio de Tunja (fls. 246 a 248)
  31. Copia del oficio de fecha 3 de septiembre de 2013 remitido por el DPS al municipio de Tunja por medio del cual se le informa que solo se admite la base de datos entregadas por la fuente primaria sin que le sea posible incluir personas u hogares a su arbitrio (fls. 249 a 250)
  32. Boletín de prensa por medio del cual se abre convocatoria de viviendas gratis para familias desplazadas (fl. 251)
  33. Copia del escrito de fecha 4 de abril de 2014, por medio del cual el municipio de Tunja pone en conocimiento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la problemática que se presenta en la asignación de vivienda para la población víctima del municipio de Tunja (fls. 252 a 256)
  34. Copia de la petición dirigida al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por medio de la cual se solicita por parte del municipio de Tunja se tenga en cuenta la caracterización y focalización con que cuenta el municipio de Tunja al 2013 (fls. 257 a 259)
  35. Acta de comité de víctimas de fecha 26 de febrero de 2015, con el fin de definir el proceso a seguir para la asignación de las 99 soluciones de vivienda de interés prioritario (fls. 263 a 266 y 416 a 419).
  36. Copia de la petición de fecha 25 de marzo de 2015 dirigida a la UARIV por parte del municipio de Tunja con el fin de que se tengan en cuenta la base de datos de caracterización del municipio en donde se reflejan las familias víctimas residentes en el municipio (fls. 268 a 269).
  37. Copia del acta de fecha 30 de mayo de 2014, correspondiente a la reunión que se llevó a cabo con el fin de abordar la problemática de la asignación de 99 viviendas de interés prioritario (VIP) para la población víctima radicadas en el municipio de Tunja, proyecto Antonia Santos (fl. 270 a 276 y 307 a 311).
  38. Copia del acta del comité de víctimas de fecha 20 de abril de 2015, correspondiente a la reunión en la cual se socializó las 99 soluciones de vivienda de interés prioritario de la población víctima del conflicto armado residente en la ciudad de Tunja para la postulación en el programa de vivienda gratis del proyecto Antonia Santos de Tunja. (fls. 277 a 280y 420 a 423)
  39. Copia de la petición de fecha 15 de mayo de 2015 dirigida por los representantes de la población víctima de Boyacá y Tunja por medio del cual se allega al Subdirector del Subsidio Familiar de Vivienda el listado de datos caracterización de la población víctima del conflicto armado interno residentes

- en el municipio de Tunja (fl. 306)
40. Copia del acta del comité de víctimas de fecha 26 de febrero de 2015, correspondiente a la reunión en la cual tenía por objeto definir el proceso a seguir para la asignación de las 99 soluciones de vivienda de interés prioritario de la población víctima del conflicto armado residente en la ciudad de Tunja para la postulación en el programa de vivienda gratis del proyecto Antonia Santos de Tunja. (fls. 312 a 315)
  41. Copia de del oficio de fecha 17 de abril de 2015 por medio del cual FONVIVIENDA remite al DPS modificación de la composición poblacional, debido a que no se completó el cupo porcentual asignado a cada grupo poblacional. (FL. 375 a 377).
  42. Copia del oficio remitido por FONVIVIENDA al DPS por medio del cual informa la nueva composición poblacional de varios proyectos de vivienda entre ellos el del Conjunto Residencial Antonia Santos (fls. 378 a 379 y 382 a 383)
  43. Copia del acta No 3 de fecha 21 de junio de 2013 correspondiente a la reunión en la cual se trató la composición poblacional para el proyecto Antonia santos del municipio de Tunja (fl. 380 a 381 y 384 a 385)
  44. Copia de la respuesta remitida por el Subdirector del Subsidio Familia de Vivienda a los representantes de víctimas (fls. 428 a 434)
  45. Informe remitido por ECOVIVIENDA a los requerimientos realizados por este despacho dentro de la presente acción (fls 435 a 440)

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 1. PROCEDENCIA DE LA TUTELA FRENTE A LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA.

La Corte Constitucional se ha referido al tema en el sentido de indicar que las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de una especial protección constitucional dada su condición de marginalidad, extrema vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta. Ello implica que el solo hecho de ostentar dicha calidad los hacen beneficiarios de todas las ayudas y subsidios ofrecidos por el Gobierno Nacional, sin someterlos a trámites engorrosos, que se suman a lo que ya han tenido que padecer (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-787 de 2008).

Por tanto la tutela es el mecanismo judicial idóneo para la protección eficaz y pronta de los derechos fundamentales de los desplazados, ante una actuación ilegítima de las autoridades encargadas de protegerlos, mecanismo éste que se considera debe ser utilizado como *última ratio* dada la especial protección que debe brindar el Estado a personas con este padecimiento.

En materia de desplazados por la violencia, el espectro de sus derechos fundamentales es más amplio debido a su situación, ya que como lo ha manifestado la Corte Constitucional: "han sido víctimas de diversas violaciones a sus derechos humanos, a partir de hechos violentos, causantes de su desarraigo, que ven como la efectividad de sus derechos constitucionales continúa amenazada, debido a los obstáculos que deben superar para acceder a los servicios estatales desde una posición marginal, al punto que su situación de hecho es incompatible con el régimen constitucional...". (Sentencia T-787 de 2008). La existencia de subgrupos al interior

de los desplazados como personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños y las personas discapacitadas implica una protección adicional a la reforzada. (Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2006). Es tan crítica la situación de los desplazados por la violencia del país, que esta Corporación se vio forzada, en la sentencia T-025 de 2004, a declarar un estado de cosas inconstitucional en relación con la misma, en la que se obligó a las autoridades a ajustar sus actuaciones de manera tal que se logre concordancia entre el cumplimiento de los mandatos constitucionales y, en particular, la garantía de los derechos fundamentales de los desplazados, y las políticas y recursos destinados a esta finalidad.

La Corte Constitucional también ha manifestado que es **contrario a los postulados del Estado Social de Derecho, exigir a esta población el agotamiento previo de acciones y recursos al interior de la jurisdicción** como condición para la procedencia del mecanismo de amparo constitucional:

*“Debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados.”* (Sentencia T- 086 de 2006).

En tal sentido, si bien en el caso concreto existe un acto administrativo por medio del cual se adoptan las bases de datos por medio de las cuales se identifican los potenciales beneficiarios de los Subsidios Familiares de Vivienda en Especie (SFVE) para el Conjunto Residencial Antonia Santos de la ciudad de Tunja (Resolución No 666 de 2013), la procedencia de la tutela se viabiliza cuando ante su situación de vulneración, indefensión y debilidad manifiesta, resulta contrario a derecho el que se les someta a agotar las vías normales de defensa, como sería la interposición de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los citados actos.

Para la Corte Constitucional *“no es proporcionado (...) obligarlos a acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa con el fin de que soliciten la nulidad de los actos administrativos que niegan el subsidio de vivienda, pues hacerlo niega el cúmulo de derechos que les han sido vulnerados con el solo acto de desarraigo, y desconoce el carácter urgente que reviste para ellos adquirir una propiedad mediante la cual suplan la necesidad de vivienda, que de no haber sido por el desplazamiento violento podrían disfrutar en los predios rurales en los que vivían”*. (Sentencia T-177 de 2010, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

## 2. PROCEDENCIA DE LA TUTELA FRENTE AL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

La tutela presenta un carácter extraordinario y residual por cuanto su procedencia está sujeta a los límites que impone la existencia de las demás jurisdicciones ordinarias y especiales, así como las acciones, recursos y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico para la resolución de los diferentes asuntos. Como ya lo habíamos mencionado, la anterior regla admite excepciones derivadas de

situaciones concretas de gravedad verificable por la existencia de un perjuicio irremediable, ya que en algunas oportunidades, la existencia del medio alternativo no resulta idóneo o eficaz para proteger el derecho amenazado.

Lo anterior resulta trascendente, si se tiene en cuenta que el derecho a la vivienda es un derecho de naturaleza prestacional y asistencial, lo que implica la existencia de otros mecanismos de defensa naturales para su protección, diferentes al amparo constitucional lo que determinaría –en principio– su improcedencia. Sin embargo, la tutela resultaría viable y procedente como mecanismo transitorio para evitar un daño irremediable, siempre que se cumplan con una serie de requisitos que son enunciados por la Corte Constitucional en sentencia T-109 de 2011:

- (i.) la inminencia del peligro.
- (ii) la existencia de sujetos de especial protección que se encuentren en riesgo.
- (iii) la afectación del mínimo vital.
- (iv) el desmedro de la dignidad humana, expresado en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y la salud, y
- (v) la existencia de otro medio de defensa judicial de igual efectividad para lo pretendido.

La Corte Constitucional ha manifestado que pese a la naturaleza prestacional del derecho a la vivienda digna, excepcionalmente puede ser objeto de protección mediante tutela cuando su desconocimiento directo o indirecto implica la vulneración o la amenaza de derechos fundamentales como la vida, la dignidad, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros, tal como se evidencia en el caso concreto, pues se trata de los derechos de familias en condición de desplazamiento forzado.

### **3. EL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE (SFVE)**

Por medio de la Ley 1537 del 20 de junio de 2012, se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, dentro de la cual el artículo 6° permite que los recursos del Fondo Nacional de Vivienda sean destinados a adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de vivienda de interés prioritario.

Dentro del artículo 12 de la referida ley, se determina respecto a la población vulnerable:

*"Artículo 12. Subsidio en especie para población vulnerable. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.*

*Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna*

*de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.*

(...)

De conformidad con el parágrafo 4° de la norma en cita, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada Municipio y Distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del Gobierno Nacional.

Por medio del Decreto 1921 de 2012 se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012, y en el art. 6 se establece que se consideran potenciales beneficiarios del SFVE los hogares registrados en los siguientes listados o bases de datos:

1. Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos o la que haga sus veces.
2. Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales - SISBÉN III o el que haga sus veces
3. Registro Único de Población Desplazada - RUPD o la que haga sus veces.

Segun el artículo 7 del Decreto en cita, el Departamento de Prosperidad Social (en adelante DPS) realizará la selección de los potenciales beneficiarios del SFVE teniendo en cuenta los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización, que establece al día de hoy el Decreto 2726 de 2014.

El Decreto 2726 de 2014 establece los criterios de organización de los grupos poblacionales, donde incluye la población de la red unidos, población en condición de desplazamiento y hogares damnificados por desastres naturales, calamidad pública o emergencia o localizados en zonas de alto riesgo.

De conformidad con la Resolución No 855 de 2013 (Art. 3) de FONVIVIENDA, esta entidad informará a la Alcaldía Municipal o Distrital correspondiente cuáles son los porcentajes obtenidos de la aplicación de los criterios de selección de grupos poblacionales en cada proyecto de vivienda, frente a la cual el Alcalde podrá presentar observaciones en relación con los porcentajes obtenidos, o solicitar la modificación de los mismos. Fonvivienda analizará la solicitud y de ser el caso acordará con la Alcaldía Municipal o Distrital, los porcentajes finales de composición poblacional para cada proyecto de vivienda.

Teniendo en cuenta lo anterior y la información establecida en el art. 6 del Decreto 1921 de 2012, el Departamento para la Prosperidad Social definirá mediante resolución cuáles son las bases de datos que utilizará en la identificación de los potenciales beneficiarios del SFVE y realizará la selección de los potenciales beneficiarios del SFVE teniendo en cuenta los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización.

De conformidad con el art. 3 del Decreto 2164 de 2013, se hace uso exclusivo de los siguientes listados o bases de datos, proporcionados por las entidades competentes:

- “1. Sistema de información de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos (Siunidos) o la que haga sus veces.*
- 2. Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales - Sisbén III o el que haga sus veces*
- 3. Registro Único de Población Desplazada (RUPD) o el que haga sus veces.**
- 4. Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda Administrado por Fonvivienda o el que haga sus veces con los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano que se encuentre sin aplicar u hogares que se encuentren en estado “Calificado”.*
- 5. Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda Administrado por Fonvivienda o el que haga sus veces con los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado en la bolsa de desastres naturales que se encuentre sin aplicar”*

Dichos listados son remitidos a FONVIVIENDA para que de apertura a la convocatoria a los hogares potencialmente beneficiarios de acuerdo con los listados contenidos en la resolución emitida por el DPS, para su postulación ante el Fondo Nacional de Vivienda o el operador que este designe, hasta completar el número de hogares beneficiarios de acuerdo con las viviendas a ser transferidas (art. 10. Dec. 1921 de 2012 modificado por el art. 7 del Decreto 2164 de 2013).

Según el párrafo del art. 10. Dec. 1921 de 2012 modificado por el art. 7 del Decreto 2164 de 2013 *“Cuando transcurra un término superior a 6 meses contados a partir de la expedición del listado de potenciales beneficiarios respectivo, por parte del DPS, sin que se haya dado apertura a la convocatoria, se deberá surtir nuevamente el proceso descrito en el presente decreto a cabalidad”.*

#### 4. CASO CONCRETO

En el caso concreto, la concertación de que habla el art. 3 de la Resolución 855 de 2013 quedó finiquitada entre el municipio de Tunja y FONVIVIENDA el 21 de Junio de 2013, según se observa a fls. 21-22 del plenario, en la que se advierte que el Departamento para la Prosperidad Social estableció la existencia para esa fecha de 631 hogares en condición de desplazamiento, lo que significó un **18.93 %** de porcentaje de composición poblacional, es decir que de las 792 viviendas, según la concertación, 150 corresponderían a hogares en condición de desplazamiento.

Según se informa a fls. 91-92 de las diligencias, en respuesta dada por FONVIVIENDA a los representantes de los desplazados se informa que **“no se obtuvo postulación suficiente, (...). Es importante señalar que las convocatorias se adelantaron entre Julio de 2003 y Febrero de 2015, época en la que se decide conjuntamente con la Alcaldía, en mesa de seguimiento realizada en la ciudad de Tunja el día 31 de Enero de 2015, modificar la composición poblacional por necesidad de completar los beneficiarios del proyecto Conjunto Residencial “Antonia Santos” (...).”** Lo anterior se verifica en el documento visto a fl. 478 de las diligencias, donde el componente poblacional de desplazados para el citado conjunto residencial se reduce a un 7 % con 55 viviendas asignadas.

A fl. 79 de las diligencias, la Personera Municipal de Tunja dentro de la reunión de la mesa municipal de Participación de Tunja en sesión extraordinaria celebrada el 29 de mayo de 2014, en donde fueron convocados delegados del Ministerio de Vivienda, de Fonvivienda, del DPS y de la UARIV afirma que *“uno de los primeros inconvenientes que se encuentran es que **los pre listados no reportan a la población víctima que vive en Tunja, (...) Un ejemplo en las inconsistencias presentadas es que al consultar a la Unidad de Víctimas se reporta que en Tunja se encuentran alrededor de 3400 víctimas, situación que no es real ya que la caracterización que ha adelantado la administración municipal tiene alrededor de 1400 familias (...)**”*.

A fl. 100 de las diligencias dentro de la reunión llevada a cabo el 27 de Abril de 2015, la Personera Municipal manifiesta: *“el año pasado hubo una reunión con un delegado del Ministerio, Unidad de Víctimas, Red Unidos, Alcaldía y Personería y que en esa reunión **se concluyó que la responsabilidad de la desactualización de bases de datos que generan la no atención de las víctimas, es de todas las entidades**”*.

A fls. 108-109 de las diligencias, se informa al interior de la reunión llevada a cabo el 26 de Mayo de 2015 que *“El Dr. Lino Roberto Pombo comunica que **el DPS informó que en estos momentos no es posible modificar la composición poblacional porque el proyecto ya está lleno. También manifiesta que Fonvivienda, después de la mesa de seguimiento realizada en la ciudad de Tunja el día 31 de Enero de 2015, procedió a modificar la composición poblacional, el día 3 de marzo de 2015, dejando el componente de Desplazados en 55 (...)**El Dr. Lino Pombo responde que en estos momentos se revisó jurídicamente si es posible cambiar la composición para incluirlos. Que realizada esa consulta con el DPS, nos informaron que jurídicamente **no es viable por cuanto ya existe un acto administrativo expedido por el DPS**”*.

A fl. 110 de las diligencias dentro de la misma reunión se informa que *“(...) el día 21 de agosto del año 2014, el señor Alcalde la ciudad de Tunja, en comunicación dirigida al Dr. Luis Felipe Henao Cardona, entonces Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, le solicita que sean reconsideradas de manera coordinada con la Unidad de Víctimas y el DPS, **los listados de hogares postulantes de las víctimas del conflicto armado, por considerar que las que habían sido focalizadas en la convocatoria, no correspondían a información actualizada del Municipio**”*.

Las anteriores pruebas permiten inferir al Despacho que, en ausencia de respuesta clara y coherente por parte del D.P.S. frente a los interrogantes generados por el Juzgado en el auto admisorio de la Tutela<sup>1</sup> (se le indagó que indicara si dentro del proyecto “Antonia Santos” se habían modificado los componentes poblacionales y las razones para ello y si los soportes fundados en los cuales se emite la Resolución No 666 de 2013 se encontraban actualizados, fl. 128 vuelto), permite suponer que la ausencia de postulantes calificados del mencionado proyecto de vivienda no obedeció a la ausencia de familias desplazadas en la ciudad de Tunja carentes de vivienda (pues por el contrario

<sup>1</sup> Decreto 2591 de 1991. Artículo 20. Presunción de veracidad. *“Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”*.

ECOVIVIENDA y el Municipio de Tunja informan sobre el número de familias existentes, Fls. 229 y 436), sino a la falta de articulación adecuada entre la Unidad de Víctimas y el Municipio de Tunja en cabeza de las Secretarías de Protección Social y de la Mujer, equidad de género y desarrollo social en la actualización de las bases de datos o caracterizaciones de víctimas.

De conformidad con las pruebas allegadas al expediente, en el Municipio de Tunja se encuentran identificadas, al cierre de la vigencia 2014, 408 familias en condiciones de desplazamiento y para el año 2013 (fecha del corte de las caracterizaciones para la convocatoria que da origen al amparo) se cuenta con 607 personas y 155 hogares (Fls. 229 y 436) entre los que se cuentan con 59 niños de 0 a 5 años y 47 de 6 a 12 años (fl. 225), por lo que para este Juzgado no es aceptable que el Departamento para la Prosperidad Social o Fonvivienda en asocio con el Municipio de Tunja (según se informa a fls. 109 y 478) modifiquen los porcentajes de los componentes poblacionales (sin que antes se revaloren las bases de datos actualizadas de familias desplazadas), justificado en que el proyecto se encuentre completo o que se haya expedido acto administrativo o menos aun en la ausencia de familias eventuales beneficiarias del proyecto de vivienda "Antonia Santos" o "falta de postulación suficiente" (fl 91) en la ciudad de Tunja, pues la justicia material y el derecho sustancial debe prevalecer sobre las formas.

Para el Despacho resulta claro que el DPS debe realizar un reestudio de las familias en situación de desplazamiento posibles beneficiarias de SFVE del proyecto "Antonia Santos" de la ciudad de Tunja fundado en bases de datos actualizadas a la fecha de corte de la convocatoria, no obstante no es de la competencia del Juez el determinar su composición exacta porque no debe abordarse la órbita discrecional de la administración, so pena de estarla sustituyendo, sino ordenar que se corrijan en su propia sede los defectos que se advierten en el proceso de selección de las familias en situación de desplazamiento posibles beneficiarias de SFVE del proyecto "Antonia Santos" de la ciudad de Tunja.

En tal sentido se tutelarán los derechos al debido proceso y a la vivienda digna de las familias en situación de desplazamiento de la ciudad de Tunja, posibles beneficiarias del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie del proyecto "Antonia Santos" de la ciudad de Tunja y en consecuencia se ordenará:

- Al Coordinador Regional Central de la Unidad de Atención y reparación integral de víctimas que envíe al Departamento para la Prosperidad Social, el listado base de datos actualizados a 28 de Febrero de 2013 contentiva de caracterización víctima de desplazamiento forzado reubicada en la ciudad de Tunja, previo el cruce correspondiente con sus registros y bases de datos que sean del caso, teniendo en cuenta las caracterizaciones enviadas por el Municipio de Tunja actualizadas a 28 de Febrero de 2013, en el término de 5 días hábiles. En caso de que las mismas no le hayan sido allegadas, las requerirá al Enlace Municipal de Víctimas de la Secretaría de la Mujer, Equidad de género y Desarrollo Social, quien las entregará en forma inmediata.
- Al director del Departamento para la Prosperidad Social que en el término de los 10 días siguientes al recibo de información por parte de la Unidad de

Victimas descrita en el numeral anterior, realice un reestudio de posibles beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE) para el conjunto residencial "Antonia Santos" de la ciudad de Tunja de los hogares en condición de desplazamiento teniendo en cuenta la información que se le allegue por parte de la Unidad de Victimas, y en caso de verificar que deben incluirse nuevos beneficiarios en condiciones de desplazamiento de la ciudad de Tunja que cumplan con las condiciones y requisitos de asignación, procederá a modificar mediante acto administrativo, los componentes poblacionales y el listado definitivo de hogares beneficiarios del SFVE a efectos de que al listado existente se añadan nuevas familias beneficiarias y de esta forma completar el cupo de 150 subsidios asignados a dicha composición poblacional en forma inicial (18.93 % de porcentaje de composición poblacional). En caso de que se modifique lo anterior, el DPS comunicará a FONVIVIENDA, la resolución que contenga la relación de los hogares potencialmente beneficiarios para cada proyecto de vivienda, en los términos del art. 6 del Decreto 2164 de 2013.

- Al representante legal de FONVIVIENDA que en forma inmediata suspenda el proceso de apertura a la convocatoria a los hogares potencialmente beneficiarios para su postulación, absteniéndose de modificar los componentes poblacionales inicialmente fijados en un 18.93 % del grupo de desplazados por la violencia en el Municipio de Tunja hasta que no le sea remitida respuesta definitiva por parte del Departamento para la Prosperidad Social, de que habla el numeral anterior.

Frente a las manifestaciones realizadas por los representantes de las organizaciones de desplazados ASOCIACION DE DESPLAZADOS DE COLOMBIA –ASOPODESCOL y ASOCIACIÓN DE DESPLAZADOS DE BOYACA- ADEBOY relacionadas con presuntas irregularidades relacionadas con adjudicación de subsidios a propietarios de otros inmuebles, beneficiarios de subsidios a los que se les haya otorgado el mismo en convocatorias anteriores o no residentes en Tunja el Despacho no es competente para dar órdenes en sede de Tutela sin la existencia de prueba sumaria que permita inferir en que eventuales casos se dan las mencionadas irregularidades, razón por la cual se les ordenará a los representantes legales de las mencionadas asociaciones de desplazados, que en caso de que adviertan **casos puntuales** de otorgamiento de subsidios a propietarios de otros inmuebles, no residentes en Tunja o beneficiarios de subsidios a los que se les haya otorgado el mismo en convocatorias anteriores, remitan los mismos al DPS y a FONVIVIENDA con el fin de que previa confrontación con bases de datos de propietarios emanadas de IGAC y Superintendencia de Notariado y Registro, confrontación frente a beneficiarios de subsidios a los que se les haya otorgado el mismo en convocatorias anteriores, dichas entidades tomen las medidas pertinentes.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Noveno Administrativo Oral del circuito de Tunja, administrando justicia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO:** Tutelar los derechos al debido proceso y a la vivienda digna de las familias en situación de desplazamiento de la ciudad de Tunja, posibles

beneficiarias del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie del proyecto "Antonia Santos" de la ciudad de Tunja.

**SEGUNDO:** Ordenar al Coordinador Regional Central de la Unidad de Atención y reparación integral de víctimas que envíe al Departamento para la Prosperidad Social el listado base de datos actualizados a 28 de Febrero de 2013 contentiva de caracterización víctima de desplazamiento forzado reubicada en la ciudad de Tunja, previo el cruce correspondiente con sus registros y bases de datos que sean del caso, teniendo en cuenta las caracterizaciones enviadas por el Municipio de Tunja actualizadas a 28 de Febrero de 2013, en el término de 5 días hábiles. En caso de que las mismas no le hayan sido allegadas, las requerirá al Enlace Municipal de Víctimas de la Secretaria de la Mujer, Equidad de género y Desarrollo Social, quien las entregará en forma inmediata.

**TERCERO:** Ordenar al director del Departamento para la Prosperidad Social que en el término de los 10 días siguientes al recibo de información por parte de la Unidad de Víctimas descrita en el numeral anterior, realice un reestudio de posibles beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE) para el conjunto residencial "Antonia Santos" de la ciudad de Tunja de los hogares en condición de víctimas de desplazamiento forzado teniendo en cuenta la información que se le allegue por parte de la Unidad de Víctimas, y en caso de verificar que deben incluirse nuevos beneficiarios en condiciones de desplazamiento de la ciudad de Tunja que cumplan con las condiciones y requisitos de asignación, procederá a modificar mediante acto administrativo, los componentes poblacionales y el listado definitivo de hogares beneficiarios del SFVE a efectos de que al listado existente se añadan nuevas familias beneficiarias y de esta forma completar el cupo de 150 subsidios asignados a dicha composición poblacional en forma inicial (18.93 % de porcentaje de composición poblacional). En caso de que se modifique lo anterior, el DPS comunicará a FONVIVIENDA, la resolución que contenga la relación de los hogares potencialmente beneficiarios para cada proyecto de vivienda, en los términos del art. 6 del Decreto 2164 de 2013.

**CUARTO:** Ordenar al representante legal de FONVIVIENDA que en forma inmediata suspenda el proceso de apertura a la convocatoria a los hogares potencialmente beneficiarios para su postulación, absteniéndose de modificar los componentes poblacionales inicialmente fijados en un 18.93 % del grupo de desplazados por la violencia en el Municipio de Tunja hasta que no le sea remitida respuesta definitiva por parte del Departamento para la Prosperidad Social, de que habla el numeral anterior.

**QUINTO:** Ordenar a los representantes de las organizaciones de desplazados ASOCIACION DE DESPLAZADOS DE COLOMBIA -ASOPODESCOL y ASOCIACIÓN DE DESPLAZADOS DE BOYACA- ADEBOY que en caso de que adviertan casos puntuales de otorgamiento de subsidios a propietarios de otros inmuebles, no residentes en Tunja o beneficiarios de subsidios a los que se les haya otorgado el mismo en convocatorias anteriores, remitan los mismos al DPS y a FONVIVIENDA con el fin de que previa confrontación con bases de datos de propietarios emanadas de IGAC y Superintendencia de Notariado y Registro, confrontación frente a beneficiarios de subsidios a los que se les haya otorgado el mismo en convocatorias anteriores, dichas entidades tomen las medidas pertinentes.

Acción de Tutela No. 2015-0097  
Accionante: PERSONERIA MUNICIPAL DE TUNJA  
Accionado: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y OTROS

**SEXTO:** Si este fallo no es objeto de impugnación, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, inmediatamente quede ejecutoriada esta providencia.

Cópiese, notifíquese a los interesados conforme al procedimiento previsto en el art. 30 del Decreto 2591 de 1991, y cúmplase.



**FERNANDO ARIAS GARCIA**  
**Juez**

Sentencia dictada dentro de la acción de tutela radicada bajo el No. 2015-097